

アメリカ連邦予算過程における財政規律の弛緩と リコンシリエーションの変容

Deterioration of Fiscal Discipline and Transformation of Reconciliation in the U.S. Federal Budgeting

河 音 琢 郎

Takuro KAWANE

はじめに

リコンシリエーションとは、アメリカの連邦予算過程において要を占める制度であるとともに、近年では時々の政権や議会多数派の優先課題を円滑に立法化するための政治手法として注目されている。しかし、この双方の理解には相当程度の認識上の乖離が存在する。すなわち、前者は、リコンシリエーションが連邦財政の健全化＝財政赤字の削減、財政規律の堅持を担保する主要な制度機構であるとの理解であるのに対して、後者は、2001年、2003年のG.W.ブッシュ政権による大幅減税立法、近年ではオバマ政権による医療保険制度改革法を実現する主要手段として、リコンシリエーションという政治手法が活用されたという理解である。近年では、リコンシリエーションは、とりわけ後者の政治手法として注目を集めているが、G.W.ブッシュ政権の減税立法にしても、オバマ政権の医療保険制度改革法にしても、いずれも税収減、財政支出増加を招くという点で、財政収支の改善とは180度方向を異にする。

このようなリコンシリエーションに対する相反する見解の存在をどのように理解すべきか。本稿では、リコンシリエーションの予算過程におけるそもそもの位置づけを明らかにすることと、その歴史的変遷を考察することにより、上記の問いに答えることを課題としている。

リコンシリエーションはアメリカ連邦議会の複雑な予算過程の一環をなすことから、本稿では最初に、アメリカ連邦予算過程の概要とそこにおけるリコンシリエーションの位置づけを明らかにする（Ⅰ.）。その上で、当初財政規律を担保する制度として設計され実際にそのように機能したリコンシリエーションが、いかにして財政規律を弛緩させる政治手法へと変質していったのか、その歴史的変遷を考察する（Ⅱ.）。そのことにより、リコンシリエーションをめぐる錯綜した議論に一定の解答を与えるとともに、アメリカ連邦財政における財政規律の確立と弛緩の歴史的過程を概括する一視点を提供することとしたい。

I. 予算編成過程とリコンシリエーション

1. 1974年議会予算法による予算過程の整備・発展

今日あるアメリカ連邦議会の予算編成過程のひな形は、1974年議会予算・執行留保規制法（Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974, 以下1974年議会予算法と略）によって制定された。同法成立以前のアメリカ連邦政府の予算編成は、議会両院の各所轄担当委員会（授權委員会；Authorization Committees）が中心となって立法化される予算権限法（budget authority acts）を基礎として、毎年度の支出配分を歳出予算委員会（Appropriation Committees）が中心となって歳出予算法（appropriation acts）として制定するというプロセスが存在するのみであった。

一般に予算編成過程は、意思決定の対象という見地からマクロ予算編成とミクロ予算編成とに区別して理解される。すなわち、マクロ予算編成とは、税収、支出の総額規模や財政収支の水準に関する決定であり、ミクロ予算編成とは、既存の予算資源をいかなる政府機能に配分するのかという、予算配分に関する決定である。⁽¹⁾

この区別から当時の連邦予算編成を把握するならば、連邦予算編成過程は、マクロ予算編成を制御する機構を何らもたず、ミクロ予算編成に特化したものであったといえよう。このような予算配分の機構オンリーで、予算規模や財政収支の動向を考慮する制度が不在である状況は、1970年代初頭、連邦財政収支が恒常的に赤字を計上する現実の下で問題とされ、当時のニクソン政権と議会との間で予算制度改革に関する論争が闘わされた。その結果成立したのが、1974年議会予算法であった。⁽²⁾それゆえ、1974年議会予算法の意義は、それまでの伝統的予算編成過程であった歳出予算法策定による予算配分の決定過程（ミクロ予算編成）に対して、マクロ予算編成上の見地からミクロ予算編成を制御する制度改革を実施することになった。⁽³⁾すなわち、1974年議会予算法を画期として今日に至る予算編成過程は、同法制定以前から存在する歳出予算委員会を中心とした歳出予算法制定という伝統的な予算過程を古層として、その上に1974年議会予算法によって新規に設けられたマクロ予算編成の制度機構が加わり、伝統的予算編成を制御するという構造になっている。

(1) マクロ予算編成とミクロ予算編成の区別については、河音 [2006] 4 ページ, LeLoup [1988] を参照されたい。

(2) 1974年議会予算法の成立の背景とその立法過程に関して、より詳しくは、河音 [2006] 25-40 ページ, を参照されたい。

(3) 1974年議会予算法のもう一つの意義は、予算編成権限が連邦議会に帰属することを改めて明確化し、こうした見地から議会予算過程を整備したことにあるが、同法のこうした側面に関しては本稿の課題から外れるためここでは省略する。なお、予算編成権限の帰属をめぐる当時の大統領府（ニクソン政権）と議会との闘争と、それが議会の予算権限強化に帰結する過程について、より詳しくは、河音 [2006] 34-37 ページ, Schick [1980] pp.17-49, を参照されたい。

2. 1974年議会予算法のマクロ予算制御機構

1974年議会予算法は、マクロ予算編成を担うものとして、予算決議（Budget Resolution）と、それに付帯するリコンシリエーション（Reconciliation）という制度を新たに設け、これらが伝統的なミクロ予算編成（歳出予算法の制定過程）を規制する形態に、議会予算過程を再編した。また、予算決議をはじめとしたマクロ予算編成を所管する委員会として、上下両院に予算委員会（Budget Committees）を新設するとともに、マクロ予算を編成する上で前提となる財政推計、経済予測等の調査・分析を担う機関として、議会予算局（Congressional Budget Office, 以下CBOと略）を新設した。

予算決議は、予算審議の対象となる会計年度、及びそれに続く最低向こう5年度について、以下の事項を盛り込んだものである。

- 1) 新規予算権限額、支出額、財政収支、累積債務残高の総額
- 2) 新規立法により税収に影響を与える場合には、税収の総額
- 3) 新規予算権限額、支出額の機能別予算別の配分額
- 4) 社会保障年金の収入額と支出額（社会保障年金の収支は、オフ・バジェットとして1)に定められた財政収支総額には含まないため）

上記のうち、1)、2)、4)は、予算総額に関するマクロ予算編成の決定事項であり、3)は、予算配分に関わるミクロ予算編成の決定事項であるが、予算決議の拘束力は、それぞれ異なる。すなわち、前者の決定は、各年度の歳出予算法や予算権限法の審議に先立って制定され、予算決議に定められた総額は歳出予算法や予算権限法の策定にあたってのシーリングとしてこれらを拘束するのに対して、後者の機能別配分額は、予算権限法、歳出予算法策定にとってあくまで参考程度に過ぎず、何らの拘束力をも有していない⁽⁴⁾。また、前者の予算総額レベルの事項に関しても、予算決議が拘束力を持つのは当初予算に対してのみであり、政権や議会は、補正予算の策定によって予算決議のシーリングの拘束力を迂回する選択肢を有している。

予算決議はまた、予算決議に示された支出入水準に、予算権限額、支出額、税収額を収めるために、現行予算立法の修正を議会各委員会に要求することができる（この要求事項も予算決議の条文として挿入される）。この予算決議に盛り込まれた要求事項に従って予算の改変を行う立法活動がリコンシリエーションである。これまで立法化されたリコンシリエーションについては、第1表を参照されたい。

(4) 予算配分に関しては、予算決議とは別途に歳出予算委員会によって定められる機関別予算配分が、個々の歳出予算法や予算権限法のシーリングとして機能する（これは1974年議会予算法の条文に従い、302(b)配分と呼ばれる）。この点について、より詳しくは、河音[2006]41-43ページ、を参照されたい。

第1表：立法化されたリコンシリエーション

審議年 (暦年)	P.L.	法 律 名 称		対象期間 (会計年度)
			略称	
1980	96-499	Omnibus Reconciliation Act of 1980	1980年OBRA	1981
1981	97-35	Omnibus Budget Reconciliation Act of 1981	1981年OBRA	1982-84
1982	97-253	Omnibus Budget Reconciliation Act of 1982	1982年OBRA	1983-85
1982	97-248	Tax Equity and Fiscal Responsibility Act of 1982	TEFRA	1983-85
1983	98-270	Deficit Reduction Act of 1984		1984-87
1985	99-272	Consolidated Omnibus Budget Reconciliation Act of 1986	COBRA	1986-88
1986	99-509	Omnibus Budget Reconciliation Act of 1986	1986年OBRA	1987-89
1987	100-203	Omnibus Budget Reconciliation Act of 1987	1987年OBRA	1988-89
1989	101-239	Omnibus Budget Reconciliation Act of 1989	1989年OBRA	1990
1990	101-508	Omnibus Budget Reconciliation Act of 1990	1990年OBRA	1991-95
1993	103-66	Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993	1993年OBRA	1994-98
1995	拒否権発動不成立	Balanced Budget Act of 1995		1996-2002
1996	104-193	Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996	1996年福祉改革法	1997-2002
1997	105-33	Balanced Budget Act of 1997	1997年BBA	1998-2002
1997	105-34	Taxpayer Relief Act of 1997	1997年TRA	1998-2002
1999	拒否権発動不成立	Taxpayer Refund and Relief Act of 1999		2000-09
2000	拒否権発動不成立	Marriage Tax Relief Reconciliation Act of 2000		2001-05
2001	107-16	Economic Growth and Tax Relief Reconciliation Act of 2001	EGTRRA2001	2002-07
2003	108-27	Jobs and Growth Tax Relief Reconciliation Act of 2003	JGTRRA2003	2000-09
2005	109-171	Deficit Reduction Act of 2005		2006-10
2005	109-222	Tax Increase Prevention and Reconciliation Act of 2005		2006-10
2007	110-84	College Cost Reduction and Access Act of 2007		2007-12
2010	111-152	Healthcare and Education Reconciliation Act of 2010		2010-19

出所) Schick [2007] p.143, に筆者が加筆, 作成。

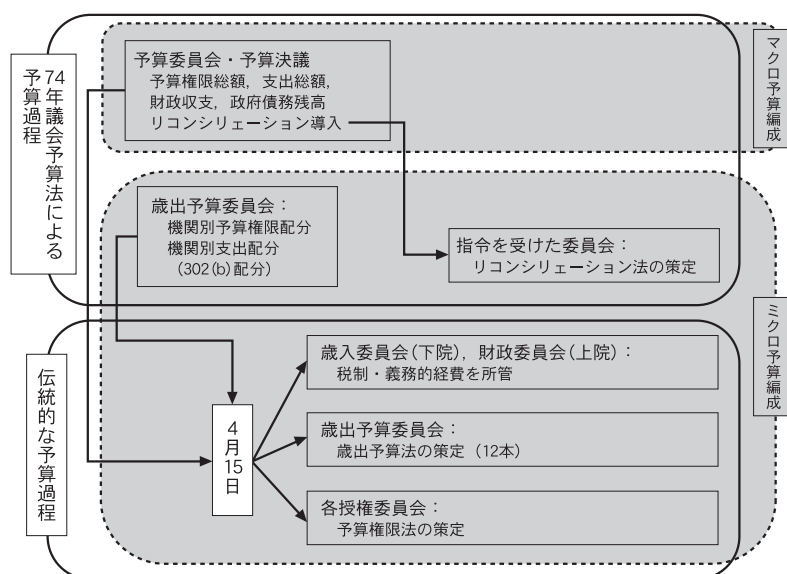
リコンシリエーションの立法プロセスは、2つの段階に大別できる。第1は、リコンシリエーションの導入 (instruction) 段階で、予算決議に示された望ましい予算規模を達成するために、現行予算立法修正の実施を予算決議の内部に盛り込むことである。第2は、リコンシリエーションの立法段階であり、予算決議に盛り込まれた規程を受けて、指令を受けた各委員会が中心となってリコンシリエーション法案を策定し、最終的には1本のリコンシリエーション法として両院で立法化される⁽⁵⁾。リコンシリエーションが予算決議に導入されたからといって、その後議会がリコンシリエーションを立法化するかどうかは不定である。し

(5) リコンシリエーションの立法過程の2つの段階について、より詳しくは、Keith and Heniff, Jr. [2006] p.2を参照されたい。

かし、予算決議にリコンシリエーションが導入されていなければ、その後のリコンシリエーション法の策定は不可能である。それゆえ、政権や議会が自己の優先課題をリコンシリエーション法として立法化しようとする傾向にある近年では、リコンシリエーションをいかなる内容で予算決議に盛り込むかということが、予算決議の審議をめぐる主要な論点となっている⁽⁶⁾。

予算決議とリコンシリエーションという1974年議会予算法で新設されたマクロ予算編成の諸制度が、予算権限法、歳出予算法という伝統的なミクロ予算編成とどのように関連づけられているのか。議会の予算編成過程の全体像を示したのが、第1図である。

第1図：議会予算過程の全体像（概念図）



出所) 筆者作成。

同図によれば、当該会計年度の開始（アメリカでは10月1日が新会計年度の開始日）に先立つ4月15日までに予算決議を採択することが義務づけられている。予算決議及びそれに付帯するリコンシリエーションの導入を所管するのは両院の予算委員会である。当該年度の予算権限法や歳出予算法は、予算決議が採択されなければその審議を開始することはできない。また、予算権限法、歳出予算法は、予算権限額、支出額の総額、財政収支、政府債務残高、といったマクロ予算指標に関して、予算決議の定めた上限の枠内で審議、議決されなければならない。

予算決議が各予算権限法、歳出予算法に対して拘束力を持つのは、前述の通り総額レベル

(6) Schick [2007] p.142.

であって、予算決議は、各機関別に立法化される個々の予算権限法、歳出予算法（機関別に12本に分かれて立法化される）の配分内容や個々の配分額を拘束するものではない。個々の予算権限法、歳出予算法の配分額の上限は、予算決議によってではなく、歳出予算委員会が予算決議と同時期に定める302(b)配分によって拘束される仕組みとなっている。

また前述の通り、予算決議には必要に応じてリコンシリエーションの導入が盛り込まれる。リコンシリエーション導入が予算決議に盛り込まれた場合、指定された委員会が所管する形でリコンシリエーション法の策定・審議・立法化が進められる。

以上のような形で、予算決議に従った形で、新規予算権限法、新会計年度の歳出予算法（12本）、さらにはこれに加えてリコンシリエーション法が各々制定され、10月1日の新会計年度を迎える、というのが想定されている議会の予算日程である。しかし、タイトな予算日程と予算編成をめぐる議会での紛糾のゆえに、新会計年度開始までにすべての歳出予算法が立法化されることはほとんどない。新会計年度開始までに歳出予算法が通らなければ、予算が執行できないという事態に陥るため、これを避けるために議会では、期限を区切った、前年度踏襲をベースとした暫定歳出予算法（continuing appropriations）で歳出予算法立法化までの間を埋めることになる。また、個々の歳出予算法審議の迅速化を図るため、複数の歳出予算法を1本化した包括歳出予算法（omnibus appropriation act）として立法化される傾向も強まっている。

3. リコンシリエーションの2つの特質

リコンシリエーションの基本的内容は前節に見たとおりであるが、リコンシリエーションは、議会予算過程において、さらには議会の一般の立法過程とは区別される、きわめて特権的な地位を与えられている。本節ではリコンシリエーションのもつ特質について、議会予算過程上の特質と、立法過程上リコンシリエーションが有する特権的地位とに区別して論じたい。

3-1 マクロ予算編成とミクロ予算編成を媒介するものとしてのリコンシリエーション

第1に、前述の通り、リコンシリエーションの目的は、財政収支に影響を及ぼす議会の各種の法律に対して、財政規律の担保というマクロ予算編成上の見地から予算決議に適合的な立法活動へと議会の行動を規制することにある。こうした予算過程上の見地からいえば、リコンシリエーションの特質は、予算決議を軸としたマクロ予算編成と伝統的なミクロ予算編成とを、財政規律の担保という見地から媒介することにある。それゆえ、リコンシリエーションは、その導入段階では予算決議の一環としてマクロ予算的見地から出発して、その最終的な立法化においては、具体的な連邦プログラム支出の改変、税制の変更という、ミクロ予算編成の改変に帰結するというプロセスをとる。一般に、財政赤字をめぐる政策対応、す

なわち財政規律の担保という政策課題は、総論賛成、各論反対という政策対立の構図に陥りやすく、当初の掲げられた構想と具体的な政策的帰結が乖離してしまうことが往々にしてある。この意味で、リコンシリエーションというプロセスは、財政規律の担保という構想を現実の具体的なミクロ予算編成に反映させる機構であるという点で、マクロ予算編成とミクロ予算編成とを結ぶ要の地位を占めている。この点が、リコンシリエーションが予算過程上有する特質である。

上記のようなリコンシリエーションの予算過程上の特質は、歳出予算法を軸とした伝統的な予算編成過程に対して、予算制御の対象範囲という側面において新たな制御可能性を開くこととなった。具体的には、以下2点である。

第1に、歳出予算法を軸とした伝統的な予算編成過程においては審議の対象とされない義務的経費の存在である。社会保障・社会福祉関連プログラムをはじめとした、個人、地方政府などへの恒久的な給付を定めたエンタイトルメント（資格給付）支出が義務的経費の主たる内容をなす。エンタイトルメント・プログラムは、当該プログラムの授権・支出が個々の実体法によって定められた受給資格要件や受給額等の諸規程によって恒久的に授権され、歳出予算法のプロセスを介することなく自動的に予算化され支出されるプログラムのことである。エンタイトルメント・プログラムの支出額を政策的に左右しようとするなら、当該プログラムを定めた実体法そのものを改正するという非予算的方法によるしかない⁽⁷⁾。しかも、エンタイトルメントを中心とした義務的経費は、いまや連邦政府支出の一大構成要素を占めるに至っている。1974年議会予算法制定以前においては、エンタイトルメント・プログラムをはじめとした義務的経費は予算過程の制御対象外とされてきたのであるが、リコンシリエーションの制度化によって、予算上の見地から義務的経費に切り込むことが可能となった。

第2は、税制の扱いである。伝統的な予算編成過程においては、支出のみが予算制御の対象とされ、税制の問題は支出と切り離されて議論がなされてきた。しかし、マクロ予算編成的見地からすれば、財政収支の動向こそが検討されるべき最上位の目標であり、支出入を一体的に検証することが必要となる。リコンシリエーションは、その対象範囲に税制改正も含むことで、税制改革を予算過程へ組み込む道を開いた。

3-2 上院議事進行ルールにおけるリコンシリエーションの特権的地位

リコンシリエーションの第2の特質は、一般の立法過程に比してリコンシリエーションが有する特権的地位である。この点はとりわけ、上院議会の議事運営に関わる特質である。

一般にアメリカ連邦上院議会の議事運営においては、全会一致、少数意見の尊重、徹底した討論が理想とされている。こうした精神の下、上院では少数派政党や個々の議員の行動裁

(7) エンタイトルメント・プログラム、義務的経費の定義およびその実態について、より詳しくは、河音 [2006] 31-34 ページ、を参照されたい。

量を保証するための制度が整備されている。中でも、少数派が多数派の立法行為を阻止するための主な手段がフィリバスター（議事進行妨害）である。上院議員は、ひとたび議場において発言を認められれば、時間を制限されることなく自らが望む間中、発言を続けることができる。これがフィリバスターである。フィリバスターは少数政党ないしは法案に反対する個別議員（集団）が法案の採択を会期末まで引き延ばして廃案に追い込むための有力な手段である。さらに、上院では個々の議員が修正案を提案する権限に対する制限が緩やかであるため、少数派議員は多数派の提出した法案に対して、修正案を付帯させることで審議を遅らせ、廃案に追い込むことも可能である。こうした行動をアmendメント・ツリーと呼ぶ。アmendメント・ツリーは、フィリバスターと併せて議事進行妨害の手段として駆使されるのみならず、付帯条項を盛り込むことで、下院で採決された法案とのすりあわせを行う両院協議会において、上院総体ないしは少数派が下院案に対して優位に立つための取引材料として活用されることも一般的である。⁽⁸⁾

上院本会議においてフィリバスターやアmendメント・ツリーを制限するためには、議事進行に関わる5分の3以上（上院の議員定数は100であるため、60票以上）の賛成多数での採択が必要である（5分の3ルール）。それゆえ、一般に政権や議会多数派が少数派を退けて法案を採択するためには、上院の過半数を制するのみならず、60票以上の多数派を形成することが必要となる。

これに対して、リコンシリエーションの立法化にあたっては、一般的な立法とは逆に上院議会でのフィリバスターやアmendメント・ツリーが制限されている。すなわち、他の法案審議とは異なり、上院本会議でのリコンシリエーションの審議時間は、総計20時間以内に制限されている。また、原案に比して財政収支を悪化させるような修正条項を付帯することは禁止されている。このようなフィリバスター、アmendメント・ツリーの禁止条項を破棄するためには、逆に60票以上の賛成多数が必要とされている。⁽⁹⁾すなわち、リコンシリエーションには、他の立法とは異なり、上院の5分の3ルールを迂回できるという特権的地位が付与されているわけである。

リコンシリエーションに議事進行上の特権が付与されているのは、リコンシリエーションの担う財政再建という政策 이슈が、総論賛成、各論反対という政策対立に陥りやすく、その結果何らの立法化もなされないという事態を避けるためであった。すなわち、財政規律にプライオリティを置いた立法措置の困難を想定していたがゆえに、リコンシリエーションへの立法上の特権が付与されているわけである。しかし、このようなリコンシリエーションの立法上の特権的地位は、財政規律の担保という制定当初の意図を離れ、政治的に合意形成

(8) フィリバスター、アmendメント・ツリーに関して、より詳しくは、松端[2004]を参照されたい。

(9) リコンシリエーションをはじめとした予算関連立法の議事運営ルールについて、より詳しくは、Saturno [2003]を参照されたい。

の困難な政策課題を多数派が強引に立法化するための政治手法として位置づけられ、活用されていくこととなる。この点については次章において詳述する。

3-3 バード・ルール

リコンシリエーションが上院議会での議事進行上の特権を有するがゆえに、それが財政規律の担保という本来の趣旨から離れて悪用されることは当初から想定されていた。それゆえ、予算決議に定められたマクロ予算上の決定を遵守するための立法措置にリコンシリエーションを限定する制度改正が、1985年均衡予算・緊急赤字制御法（Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985, 通称グラム・ラドマン・ホリングス法、以下GRH法と略）の付帯条項として1974年議会予算法に盛り込まれた。改正を主導した上院歳出予算委員会の重鎮議員であるロバート・バード（Byrd, Robert C. 民主党、ウェスト・ヴァージニア州）の名前を冠して、一般にバード・ルールと呼ばれている。

バード・ルールは、単純に言えば、予算上の改変に関係のない条項をリコンシリエーションに盛り込むことを禁止する、という上院議事運営のルールである。具体的には、税収や財政支出に何らの変更をも加えない条項、リコンシリエーションの趣旨に反する財政支出の増大、ないしは税収減を招く条項を、リコンシリエーションに盛り込む行為を「無関係事項（extraneous matter）」として禁止する。しかし、どのような条項が「無関係事項」に該当するのかどうかにはグレーゾーンが存在するため、その判断は往々にして時々の上院の政治的力関係に依存して行われることとなる。それゆえ、バード・ルールは、財政規律を担保する制度機構としてリコンシリエーションが機能する上で無視できない存在ではあるものの、その時々の政治的力関係に応じて多様に解釈される余地を残している。

II. リコンシリエーションの歴史の変遷

前述の通り、リコンシリエーションは、第1に、財政規律の担保という見地からマクロ予算編成とミクロ予算編成とを媒介する要であること、そのため第2に、上院議会において、フィリバスターやアmendメント・ツリーの禁止という、他の立法措置とは異なる多数党に有利な議事進行上の特権が与えられていること、という特質を有している。第1の特質はリコンシリエーションの理念・目的であり、第2の特質はその手段であるといえる。リコンシリエーションのこの理念・目的と手段との関係は、1995年の共和党多数派議会の成立を画期として大きく変化した。すなわち、80年代から94年までは、財政赤字削減という目的を果たすために、リコンシリエーションに付与された特権的手法が活用されたのだが、95年以降は、財政赤字の削減（＝財政規律の堅持）という目的とは反した形で、リコンシリエーションの政治上の特権が駆使される傾向が次第に強くなっていった。

第2表は、提案されたりコンシリエーション法案が、当該年度予算（及びその後の適用年

度予算)の税収、支出、財政収支に及ぼす影響をみたものである。同表を基に、リコンシリエーションの目的と手段との関係の変化を画期づけるならば、財政規律の担保という目的に沿ってリコンシリエーションが立法化された1980年代から94年までの第1期、リコンシリエーションが減税立法を含んだものに変質した95年から2000年までの第2期、リコンシリエーションがもっぱら減税立法を目的として制定され、その本来の目的とは逆に財政収支を悪化させる役割へと変質した第3期、という3つの時期に区分することができる。この時期区分は、財政規律を政策的優先課題とした時期から、財政規律が段階を経て弛緩していく傾向とほぼ重なっている。本章では、このような時期区分に基づいて、リコンシリエーションの変質と財政規律の弛緩の歴史的推移について、考察していく。

第2表 リコンシリエーション導入段階での財政収支への影響度

単位：10億ドル

会計年度	リコンシリエーションによる財政収支への影響				予算決議での財政収支への影響	
	適用年度 (年間)	税収の変化	支出の変化	財政収支の 変化	当該年度	最終年度
1981	2	4	-7	-12	1	-
1982	3	0	-137	-137	-38	1
1983	3	98	-27	-125	-104	-60
1984	3	73	-12	-85	-170	-127
1986	3	0	-88	-88	-172	-113
1987	3	0	-24	-24	-143	-78
1988	3	64	-29	-93	-108	-50
1990	2	11	-13	-24	-100	-66
1991	5	119	-127	-246	-64	156
1994	5	0	-343	-343	-254	-202
1996	7	-245	na	na	-170	6
1997	6	-122	na	na	-153	5
1998	5	-85	na	na	-91	2
2000	10	-778	0	778	141	248
2001	5	-150	0	150	170	232
2002	11	-1250	100	1350	219	514
2004	11	-535	15	550	-385	37
2006	6	-70	-35	35	-383	-211
2007	6	不明	不明	不明	不明	不明
2010	10	420	277	-143	不明	不明

出所) Keith and Heniff, Jr. [2006] pp.23-24, に筆者が加筆して作成。

1. 1980～94年：財政規律の主要な機構としてのリコンシリエーション

前章で論じたように、リコンシリエーションは、そもそもは1974年議会予算法によって議会予算過程の一部として設けられた制度であったが、カーター政権最終年の1980年に上院共和党保守派により導入・立法化がなされるまでは一度も活用されることはなかった。⁽¹⁰⁾ リコンシリエーションが支出削減のための有力な手法として積極的に活用されるのは、1981年に成立を見たレーガン政権においてである。

レーガン政権は、サプライサイド経済学に依拠した大幅減税、「強いアメリカ」の名の下での大幅軍拡を掲げる一方で、国内民生支出の削減を通して財政赤字削減・均衡予算の実現を公約として掲げた。このうち後者の公約が果たされず、レーガン政権期において財政赤字が逆に拡大・恒常化したことは周知の通りである。しかし、レーガン政権は、当時多数派を占めていた上院共和党、さらには上下両院の民主党保守派議員（レーガン・デモクラット）をも巻き込んで、民生支出削減の政治手段としてリコンシリエーションを積極的に活用した。レーガン政権が主導したリコンシリエーション活用による民生支出削減は、初年度（1982会計年度予算）こそ一定の成果を挙げたものの、それ以降は、政権・共和党保守派・民主党保守派によるレーガン同盟が急速に弛緩・解体していく中で、財政赤字削減をめぐる予算審議は、減税と支出削減を主張するレーガン政権と、増税による財政赤字削減を主張する民主党多数派議会との間でデッドロック状態を毎年のように繰り返し、リコンシリエーションの導入と立法化は予算審議の定期的過程のごとく毎年行われるものの、その成果はきわめて小規模なものへと縮小していった。⁽¹¹⁾

しかし、1980年代後半から90年代前半にかけて、リコンシリエーションは、相対立する政治勢力を財政赤字削減策へと修練させていく要としての位置を占めてゆく。その最初の画期となったのが、1987年の株式暴落（いわゆるブラック・マンデー）とそれに続く円高ドル安の進行をはじめとした経済危機であった。ブラックマンデーを契機とした経済苦境に直面して、レーガン政権と民主党多数派議会は、急速財政赤字削減に向けた実効的な措置を講じる必要に迫られた。そのため、政権首脳と議会両院両党幹部により構成される予算サミットが設けられ、政権側の増税容認、議会民主党側の支出削減容認という両者痛み分けの財政赤字削減スキームが速やかに策定され、立法化されることとなった。⁽¹²⁾ リコンシリエーションという手法は、政権・議会首脳部主導の財政赤字削減予算の策定という点で、少数派の意向を排

(10) 1970年代においてリコンシリエーションが活用されなかった理由は、当時両院で多数派を占めた民主党多数派議会がマクロ予算編成の制度活用には消極的であったためである。この点については、河音[2006]第1章において考察を行っているため、そちらを参照されたい。

(11) 第1期レーガン政権によるリコンシリエーションの活用とその挫折について、より詳しくは、河音[2006]60-74ページ、ストックマン[1987]を参照されたい。

(12) 1987年予算サミットを通じたリコンシリエーションの立法過程について、より詳しくは、Gilmour[1995]を参照されたい。

除しうる有力なプロセスとして機能した。

政権・議会両党首脳部による予算サミットというトップダウン方式の政治手法とリコンシリエーションという予算手法とが上手くマッチすることで、財政赤字削減のスキームを立法化させてゆくというあり方は、1990年包括財政調整法（Omnibus Budget Reconciliation Act of 1990）、1993年包括財政調整法（Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993）へと継承され、財政規律と財政再建を担保する予算制度と政治機構が定着していく。このことが、1990年代のアメリカ連邦政府が財政再建を果たす制度的・政治的基盤となった。⁽¹³⁾

2. 1995年～2000年：リコンシリエーション変容への過渡期

1994年の中間選挙の結果、連邦議会は40年ぶりに上下両院において共和党が多数派を掌握するという歴史的転換を遂げた。「共和党革命」とも呼ばれる歴史的勝利を導いたのは、ニュート・ギングリッチ下院議長（当時）（Gingrich, Newt, 共和党, ジョージア州）率いる共和党保守派であった。共和党保守派の財政構想は、大幅減税と均衡予算をセットにすることにより、既得権益にしがみついた議会に財政支出削減を強制させ、「小さな政府」を実現するというものであった。このような共和党保守派の政治戦略は、財政資源にたかる議員を猛獣にたとえ、彼らを兵糧攻めに追い込むという意味で、「スターヴ・ザ・ビースト（Starve the Beast）」⁽¹⁴⁾と呼ばれた。

共和党多数派議会の成立により、予算政治の構図は、クリントン民主党政権と共和党多数派議会との対立へと根本的に変化した。減税を最優先課題とする共和党保守派に対して、クリントン政権と議会民主党は、均衡予算の実現という総論では一致しながらも、支出削減強要につながる共和党の減税要求に対して、防戦一方で終始した。財政赤字削減を増税により実現するのか、支出削減により実現するのかという1980年代以来の政策対立の構図は、共和党保守派が推進する減税を認めるのか否かの対立へと変化した。

さらに、1990年代末、連邦財政収支が急速に改善し、財政黒字を計上するに至り、共和党保守派のスターヴ・ザ・ビースト戦略は、減税オンリーへとその主張を変化させていった。すなわち、連邦財政収支の改善・黒字化という新たな事態において、連邦財政をめぐる論点は、財政赤字削減から財政黒字の使途へとシフトした。この段階において、共和党保守派の主張は、財政黒字は連邦政府が必要以上に国民から徴税した結果であり、それは本来の所有者である国民に減税として返還されるべきである、というものであった。

(13) 以上のような1990年代の財政再建の制度・政治機構の成立は、1990年包括財政調整法に付帯された予算執行法（Budget Enforcement Act）にならってBEAシステムと呼ばれ、これを筆者は、それまでのマクロ予算編成を顧慮しない増分主義的予算過程を規制し、財政規律を担保する新たな予算過程を構築したものとして、包括的予算過程と規定した（河音[2006]174-184ページ）。

(14) スターヴ・ザ・ビーストについて、より詳しくは、河音[2008]28-29ページ、Bartlett [2007]を参照されたい。

減税を最優先課題とする共和党多数派議会の成立、連邦財政の急速な改善と黒字化という事態を画期として、リコンシリエーションは、財政規律の担保という本来の趣旨から離れ、減税立法を実現するための政治手段へと変質していった。

3. 2001年以降：財政規律の弛緩とリコンシリエーションの変質

共和党多数派議会は、減税実現の手段としてリコンシリエーションを積極的に活用したものの、2000年までは民主党クリントン政権の抵抗に阻まれて、その実現を阻止されてきた。しかし、2001年G.W.ブッシュ共和党政権の成立により、共和党保守派の求めてきた大幅減税は、政権・議会双方における共和党統一政府の下で実現することとなる。2001年、2003年にリコンシリエーションとして立法化されたブッシュ政権の二つの大幅減税はその象徴であった。この段階に至り、財政規律を担保するというリコンシリエーションの本来の目的は完全に失われ、逆にリコンシリエーションは、その立法上の特権を駆使するための政治手法として位置づけられることとなる。

リコンシリエーションの目的と手段の逆転の一大画期となったのは、2001年経済成長・減税リコンシリエーション法（Economic Growth and Tax Relief Reconciliation Act of 2001, 以下EGTRRA2001と略）の制定であった。2001年EGTRRAの審議においては、大幅減税法案である同法が、そもそも財政収支改善を趣旨としたリコンシリエーション法として制定することの妥当性が問われたが、当時連邦財政が黒字であったこともあり、予算決議の方針に従うものであれば、財政収支悪化をもたらすものであろうともリコンシリエーションの地位を獲得することは合法的であるとの判断が下された⁽¹⁵⁾。2001年EGTRRAの審議過程を画期として、リコンシリエーションはたとえ財政収支を悪化させる内容であっても合法的に活用されうる制度であるとの見解が定着し、以降リコンシリエーションは、財政規律の担保という当初の目的から離れて、議会において政治的決着が困難な法案を立法化させる政治手段として活用されることとなった。リコンシリエーションの根本的な変質である。

政治主体という側面から見た場合、リコンシリエーションの変質を促したのは減税を最優先課題とした共和党保守派であった。しかし、2006年中間選挙における民主党の議会両院における多数派の奪還、さらには2008年大統領選挙におけるオバマ民主党政権の成立、すなわち政権・議会両院における民主党多数派統一政府の実現という政権交代後においてなお、リコンシリエーションの政治手段化という傾向は継続している。共和党保守派がリコンシリエーションを減税立法化の手段として活用しようとしたのに対して、民主党多数派議会とオバマ政権は、2010年医療保険制度改革法（Health Care Reconciliation Act of 2010）に代表されるように、財政上は支出増を招く法案の立法化のためにリコンシリエーションを活用して

(15) 2001年EGTRRAの予算過程上の扱いについて、より詳しくは、河音[2008]54-55ページ、を参照されたい。

いる。⁽¹⁶⁾ 財政規律の担保という当初のリコンシリエーションの目的からの乖離、上院の立法過程をスムーズにする政治手法としてのリコンシリエーションの活用という傾向は、民主党多数派議会、オバマ政権以後も継承されている。

おわりに——包括的予算過程と財政規律のゆくえ

これまで論じてきたとおり、リコンシリエーションは、その設立当初においては、マクロ予算編成とミクロ予算編成を媒介し財政赤字の削減、財政規律を担保する要となる制度として位置づけられ、現実には1980年代後半から1990年代前半までは、そのような本来的目的を果たす主要な制度として機能してきた。

しかし、減税を最優先課題とする共和党多数派議会の成立、皮肉にも財政再建の進展といった事態を画期として、リコンシリエーションの本来的功能は後景に退き、リコンシリエーションは、上院議会でのフィリバスター、アmendメント・ツリーの禁止というリコンシリエーションに付与された特権が前面に出て、政権・議会多数派の意向を通すための政治手法へと成り下がった。この傾向は今なお続いている。

かつて包括的予算過程と財政規律を担う主要な制度であったリコンシリエーションがないがしろにされる下で、21世紀に入って以降のアメリカ連邦予算過程は、財政規律を担保する確たる制度と政治について展望のもてない状況が続いている。しかし、財政赤字が歴史的な規模で拡大を続ける下、何らかの財政規律の制度と政治を構築することは必至となっている。リコンシリエーションを本来の目的に復帰させるのか、それとは別個の新たな財政規律のシステムを構築するのか。財政規律の構築をめぐるのは、依然不透明で暗中模索の状況にあるが、過去の経験を踏まえながら、今後の行く末を正確に見届けていく作業が必要であろう。

【主要参考文献】

- ・河音琢郎 [2006] 『アメリカの財政再建と予算過程』 日本経済評論社。
- ・—— [2008] 「租税・財政政策——財政赤字への再転落の含意」 河音琢郎・藤木剛康編著『G・W・ブッシュ政権の経済政策——アメリカ保守主義の理念と現実』 ミネルヴァ書房。
- ・ストックマン、ディヴィッド・A、阿部司・根本政信訳 [1987] 『レーガノミックスの崩壊——レー

(16) 同法は、オバマ政権の医療保険改革法として注目を集めたが、それに加えて、大学生の奨学ローンの拡充という内容をも盛り込んでいる。オバマ政権と民主党議会は、医療保険改革立法により中長期的には医療物価が抑制される結果、連邦政府の医療財政支出は削減されるとして、2010～19会計年度の累計で1430億ドルの財政収支改善効果があるとしている（CBO [2010]）。それでも、同法によって連邦財政の医療支出は直接的には増大することは明らかであり、オバマ政権と民主党議会が主張する医療物価抑制による財政支出削減効果が現実のものとなるかどうかはきわめて不透明であることと併せて考えれば、同法が財政規律を担保するリコンシリエーションの本来の趣旨に沿ったものであるという主張には相当無理があるといえよう。

- ガン大統領を支えた元高官の証言』サンケイ出版（Stockman, David A. [1986] *The Triumph of Politics: Why the Reagan Revolution Failed*, New York: Harper & Row, Publishers, Inc.）。
- Bartlett, Leonard E. [2007] ““Starve the Beast” : Origins and Development of a Budgetary Metaphor,” *The Independent Review*, Vol.12, No.1, Summer.
 - Congressional Budget Office [2010] *H. R. 4872, Reconciliation Act of 2010 (Final Health Care Legislation)*, March 20.
 - *Congressional Quarterly Almanac*, various issues.
 - Gilmour, John B. [1995] *Strategic Disagreement: Stalemate in American Politics*, Pittsburgh: The University of Pittsburgh Press.
 - Heniff, Jr., Bill and Justin Murray [2008] *Congressional Budget Resolutions*, New York: Nova Science Publishers, Inc.
 - Keith, Robert and Bill Heniff, Jr. [2006] *The Budget Reconciliation Process: House and Senate Procedures*, New York: Nova Science Publishers, Inc.
 - LeLoup, Lance T. [1988] “From Microbudgeting to Macrobudgeting: Evolution in Theory and Practice,” in Irene S. Rubin, ed., *New Direction in Budgetary Theory*, Albany: State University of New York Press.
 - Saturno, James V. [2003] “Points of Order in the Congressional Budget Process,” Congressional Research Service, *Report for Congress*, June 3.
 - Schick, Allen [1980] *Congress and Money: Budgeting, Spending and Taxing*, Washington, D.C.: The Urban Institute Press.
 - ——— [2007] *The Federal Budget: Politics, Policy, Process: 3rd edition*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press.